

### Mehr Geschlechtergerechtigkeit? Zur Frauenquote in Afrika

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**  
GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. (2012). *Mehr Geschlechtergerechtigkeit? Zur Frauenquote in Afrika*. (GIGA Focus Afrika, 5). Hamburg. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-316516>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## **Mehr Geschlechtergerechtigkeit? Zur Frauenquote in Afrika**

Antonie Katharina Nord

Die südafrikanische Innenministerin, Nkosazana Dlamini Zuma, ist am 16. Juli 2012 als erste Frau zur Kommissionsvorsitzenden der Afrikanischen Union gewählt worden. Die notwendige Zweidrittelmehrheit erreichte sie erst im vierten Wahlgang, was einen erbitterten Machtkampf hinter den Kulissen offenbart.

### **Analyse**

Die in den vergangenen 50 Jahren vielerorts in Afrika südlich der Sahara eingeführten Genderquoten waren im Hinblick auf den Zugang von Frauen zu politischen Positionen sehr erfolgreich. In Afrika wird jedoch debattiert, ob diese Quoten neben der rein zahlenmäßig stärkeren Repräsentation von Frauen auch zu mehr Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse und zu einer Veränderung der gesellschaftlichen Machtverhältnisse zwischen Männern und Frauen geführt haben.

- Die Quotenergebnisse sind nominell eindrucksvoll: Waren im Jahr 1960 nur 1 Prozent der politischen Vertreter Afrikas Frauen, lag ihr Anteil im Jahr 2009 bei fast 20 Prozent – nur geringfügig niedriger als in Europa.
- Dies zeigt aber nur einen allgemeinen Trend. Es gibt gravierende Unterschiede, nicht nur zwischen verschiedenen Ländern Afrikas, sondern auch innerhalb von Staaten. Selbst in Ländern, in denen Frauen große Fortschritte bei der politischen Repräsentation erzielen konnten, hat dies die gesellschaftliche Situation der Mehrheit der Frauen nicht verbessert (Südafrika), sondern nur zu einer Scheinbeteiligung von Frauen geführt, wie Feministinnen vor Ort kritisieren (Uganda).
- Allerdings haben die Quoten zumindest zu einer größeren Sichtbarkeit und partiell auch zu mehr Einfluss von Frauen in Politik und Gesellschaft Afrikas geführt. Zudem beginnen sich in einigen Ländern patriarchalisch geprägte staatliche Institutionen schrittweise zu verändern.

*Schlagwörter: Afrika, Südafrika, Uganda, Frauen, Genderpolitik, Politische Partizipation*

## Frauenquoten in Afrika

In 23 von insgesamt 49 Ländern Afrikas südlich der Sahara existieren Gender- oder Frauenquoten (Tabelle 1). Einige afrikanische Staaten gehören international sogar zu den Spitzenreitern im Hinblick auf die politische Repräsentation von Frauen. So war Ruanda im Jahr 2008 das erste Land, in dem mehr Frauen als Männer im Parlament vertreten waren, und auch Südafrika zählt mit einem Frauenanteil von 45 Prozent im nationalen Parlament zu den weltweiten Vorreitern der politischen Chancengleichheit für Frauen.

Bei den überall auf dem Kontinent eingeführten Maßnahmen zur positiven Diskriminierung (*Affirmative Action*-Instrumente) handelt es sich um verschiedene Typen von Quoten, die teilweise nur für bestimmte Ebenen des politischen Systems gelten. Neben den freiwilligen Quoten, die von politischen Parteien eingeführt wurden, sind in den letzten Jahren auch immer mehr gesetzliche Quoten verankert worden. In einigen Ländern existieren parallel unterschiedliche Quotentypen. So gibt es in Südafrika eine gesetzliche Quote auf der lokalen Ebene sowie eine freiwillige Quote von 50 Prozent innerhalb des regierenden African National Congress (ANC) für alle politischen Ämter.<sup>1</sup>

In Afrika spiegelt sich der weltweite Trend wider, dass in Verhältniswahlsystemen durchschnittlich mehr Frauen den Sprung in die Politik schaffen als in Mehrheitswahlsystemen (Tabelle 1). Dies hängt damit zusammen, dass in Verhältniswahlsystemen die Einführung einer Frauenquote einfacher zu realisieren ist: Hier bestimmen in der Regel die Parteien die Zusammensetzung der Wahllisten und die Platzierung der Kandidaten. Wenn der politische Wille zur Einführung der Quote an der Parteispitze existiert, kann diese – vor allem in eher hierarchisch organisierten Parteien, wie etwa dem südafrikanischen ANC – schnell eingeführt werden, auch wenn sie bei Teilen der Parteibasis oder in ländlichen Regionen (noch) auf Ablehnung stößt. In Mehrheitswahlsystemen, in denen Kandidaten und Kandidatinnen direkt im Wahlkreis gegeneinander antreten, sind die Widerstände gegen eine Quote häufig größer, weil sie für viele Abgeordnete einen unmittelbaren Machtverlust bedeutet. So schreiben Gouws und Hassim zu Bots-

wana: „In einer der ältesten Demokratien Afrikas, Botswana, gibt es Widerstände gegen Quotenregelungen seitens der politischen Parteien, unter anderem deswegen, weil diese die Geschlechterkomposition in dem Mehrheitswahlsystem verändern würden, das heißt, einige Männer würden ihre Sitze verlieren“ (Gouws und Hassim 2011: 4).<sup>2</sup> Zudem sind die Hürden, die Frauen überwinden müssen, um Wahlkreise direkt zu gewinnen, höher. Viele Frauen verfügen nicht über die finanziellen Mittel und Patronagenetzwerke ihrer männlichen Konkurrenten. In Mehrheitswahlsystemen dominiert daher der Quotentyp der sogenannten „reservierten Sitze“, wonach Frauen zusätzlich zu den Wahlkreisabgeordneten Sitze im Parlament und/oder weiteren Institutionen erhalten. Die reservierten Sitze verändern nicht das Machtgefüge in den Wahlkreisen, sie sind daher politisch „kostengünstiger“. Welche Abgeordneten die reservierten Sitze besetzen, wird in einigen Ländern durch Wahlen bestimmt (zum Beispiel seit 2005 in Uganda), in anderen werden sie vom Präsidenten oder einer Kommission ernannt (beispielsweise bis 2010 in Kenia), was erhebliche Legitimationsprobleme verursachen kann.

Insgesamt sind die Quoten eine wichtige Voraussetzung für den Zugang von Frauen zu politischen Ämtern; ohne Quoten hätten viele Frauen den Sprung in die politische Arena nicht geschafft. Dies zeigt sich in Ländern ohne formale Quoten, beispielsweise in Nigeria. Hier kämpft eine starke Frauenbewegung seit Jahrzehnten für mehr politische Beteiligung von Frauen.<sup>3</sup> Dennoch hat der Frauenanteil im Parlament nach den letzten Wahlen im Jahr 2011 sogar leicht abgenommen und verharrt mit 19 von 360 Mitgliedern auf niedrigem Niveau. In einigen Regionen Nigerias klagen Frauen, die dennoch in die Politik gehen, über Anfeindungen und Behinderungen, bis hin zur Androhung körperlicher Gewalt.<sup>4</sup>

Trotz des numerischen Erfolgs der Frauenquote stellen afrikanische Feministinnen in jüngerer Zeit vermehrt die Frage, inwiefern die stärkere Repräsentation von Frauen in der Politik auch zu einer Verbesserung der Lebensrealität der Masse der Frauen geführt hat. Welchen Einfluss haben Frauen

1 Der ANC hatte vor den ersten freien Wahlen 1994 zunächst eine Frauenquote von 30 Prozent für alle politischen Ämter eingeführt, diese wurde vor den letzten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Jahr 2009 auf 50 Prozent erhöht.

2 Übersetzung dieses und der folgenden Zitate durch die Autorin.

3 Zu den Erfolgen und Herausforderungen der nigerianischen Frauenbewegung vgl. Ekine und Okon 2011.

4 So zum Beispiel die Abgeordnete Hajiya Najatu Muhammed aus Kano, Nigeria, in einem Videointerview, Heinrich-Böll-Stiftung 2011.

**Tabelle 1: Länder mit Frauenquoten in Afrika südlich der Sahara**

Land (und praktiziertes Wahlsystem)*	Quotentyp(en)	Anteil der Frauen im Parlament
Angola (VW)	Gesetzliche Quote/Nationales Parlament (30%)	39%
Botswana (MW)	Freiwillige Quote/Oppositionsparteien	8%
Burkina Faso (VW)	Gesetzliche Quote (30% der Listenkandidaten)/ Nationales Parlament und auf subnationaler Ebene	15%
Burundi (VW)	Gesetzliche Quote (30%)/Nationales Parlament	32%
Kamerun (Gemischtes System)	Freiwillige Quote auf Parteiebene (25% bis 30%)	14%
Elfenbeinküste (MW)	Freiwillige Quote auf Parteiebene (30%)	11%
Djibouti (Gemischtes System)	Gesetzliche Quote (10%)/Nationales Parlament	14%
Eritrea (Keine Wahlen auf nationaler Ebene)	Gesetzliche Quote (30%)/Nationales Parlament	22%
Kenia (MW)	Gesetzliche Quote von 6 reservierten Sitzen für Frauen im Parlament plus freiwillige Quoten auf Parteiebene. Nach Verfassungsänderung (2010): Maximal zwei Drittel der gewählten Abgeordneten dürfen dasselbe Geschlecht haben (Wahlen 2012).	10%
Lesotho (Gemischtes System)	Gesetzliche Quote (30%) auf subnationaler Ebene	24%
Mali (MW)	Freiwillige Quote (30%) auf Parteiebene	10%
Mosambik (VW)	Freiwillige Quote (40%) auf Parteiebene	39%
Namibia (VW)	Gesetzliche Quote auf subnationaler Ebene (abhängig von Gemeinderatsgröße), freiwillige Quote auf Parteiebene auf subnationaler Ebene (50%)	24%
Niger (VW)	Gesetzliche Quote (10%)/Nationales Parlament Freiwillige Quoten auf Parteiebene	13%
Ruanda (VW)	Gesetzliche Quote (30%)/Nationales Parlament Gesetzliche Quote (30%) auf subnationaler Ebene	56%
Senegal (Gemischtes System)	Gesetzliche Quote (50%)/Nationales Parlament Gesetzliche Quote (50%) auf subnationaler Ebene	43%
Sierra Leone (MW)	Gesetzliche Quote auf subnationaler Ebene	13%
Somalia (Keine Wahlen auf nationaler Ebene)	Gesetzliche Quote (12%)/Nationales Parlament	7%
Südafrika (VW)	Freiwillige Quote auf Parteiebene (50%) Gesetzliche Quote auf subnationaler Ebene (50%)	45%
Südsudan (Gemischtes System)	Gesetzliche Quote (25%)/Nationales Parlament	27%
Tansania (MW)	Gesetzliche Quote (30%)/Nationales Parlament Gesetzliche Quoten auf subnationaler Ebene	36%
Uganda (MW)	Gesetzliche Quote (mindestens eine Frau pro Distrikt des Landes)/Nationales Parlament, gesetzliche Quote auf subnationaler Ebene	35%
Simbabwe (MW)	Freiwillige Quote auf Parteiebene, nicht vollständig implementiert	15%

\* MW: Mehrheitswahlsystem (vereinfacht), VW: Verhältniswahlsystem (vereinfacht).

Quelle: The Quota Project: Global Database of Quotas for Women (bearbeitet/ergänzt durch die Autorin), online: <[www.quotaproject.org/country\\_by\\_region.cfm#region2](http://www.quotaproject.org/country_by_region.cfm#region2)> (20. Juni 2012).

in der Politik in afrikanischen Staaten? Können sie Themen setzen und Politik gestalten, die zu einer Stärkung von Frauen an der Basis führt? Diese Fragen werden im Folgenden an den Beispielen Uganda und Südafrika erörtert.

### **Uganda: Scheinbeteiligung oder Machtverschiebung?**

Nach der Machtübernahme des National Resistance Movement (NRM) unter Yoweri Museveni im Jahr 1986 wurde in Uganda eine Frauenquote eingeführt, die im Laufe der folgenden Jahrzehnte schrittweise ausgeweitet wurde. Zunächst wurde lediglich auf lokaler Ebene das Amt der sogenannten Frauensekretärin (*Secretary for Women*) eingerichtet, was bald von ugandischen Feministinnen als nicht ausreichend kritisiert wurde. Diese Position, die landesweit in allen Gemeinderäten eingeführt wurde, führte nach dem Urteil der ugandischen Juristin und Soziologin Sylvia Tamale in den meisten Fällen nicht zu stärkerer politischer Beteiligung von Frauen. Die Frauen wurden vielmehr auf ihre traditionell fürsorgende Rolle reduziert „und es wurde von ihnen erwartet, den anderen Ratsmitgliedern Tee zu servieren oder sonstige Aspekte der Gemeinderatsarbeit zu übernehmen, die wenig mit lokaler Politik zu tun hatten“ (Tamale 2004: 38).

Im Jahr 1989 wurde eine Quote auf Parlamentsebene eingeführt. Durch 39 zusätzlich geschaffene Sitze in der Nationalversammlung erhielt jeder Distrikt des Landes einen reservierten Sitz für eine weibliche Abgeordnete. Außerdem wurden reservierte Sitze für Vertreter der Jugend, der Arbeiter, der Armee sowie für Menschen mit Behinderung eingerichtet. Dies sollte den inklusiven Charakter des ugandischen Einparteiensystems unterstreichen. Anders als die Wahlkreisabgeordneten wurden die Abgeordneten mit reservierten Sitzen (*Affirmative Action Legislators*) jedoch nicht von der wahlberechtigten Bevölkerung gewählt, sondern von einem sogenannten Wahlgremium (*Electoral College*), das sich mehrheitlich aus männlichen Gemeinderatsmitgliedern (*Local Councilors*) zusammensetzte. Anstelle von Vertreterinnen der ugandischen Frauenbewegung – die sich unter anderem mit der Forderung nach einer Begrenzung der Amtszeit des Präsidenten hervorgetan hatte – wurden passende Kandidatinnen von Mitgliedern des NRM ausgewählt. Die so geschaffene

Nähe und Abhängigkeit der weiblichen Abgeordneten von der regierenden Partei hat sich negativ auf ihre politische Handlungsfähigkeit ausgewirkt, wie das folgende Beispiel zeigt:

Bei der Landrechtsreform von 1998 setzten sich ugandische Frauen dafür ein, dass Eheleute gemeinsam Land besitzen können, was ihrer Ansicht nach zu einer größeren ökonomischen Unabhängigkeit von Frauen geführt hätte. Die sogenannte „Gemeinschaftseigentümerklausel“ (*Co-Ownership Clause*) entwickelte einen hohen Symbolwert für die Frauenbewegung. Diese Klausel, die im ersten Gesetzentwurf des neuen Landgesetzes (*Land Act*) noch enthalten war, „verschwand“ aber aus dem schließlich verabschiedeten Gesetzestext – ugandische Frauenrechtlerinnen sprachen daher in den folgenden Jahren von der „verlorenen Klausel“.

Dadurch verstärkte sich der Eindruck, dass sich viele weibliche (und männliche) Mitglieder des Parlaments zu wenig für die Interessen der Frauen im Land einsetzen und eine zu große Nähe zur Regierung entwickelt haben. „Die Rolle, die das NRM übernommen hat, macht die Parlamentarierinnen abhängig vom gegenwärtigen Regime, was ihre Loyalität sicherstellt. Einer allgemein vertretenen Auffassung zufolge könnten die für Frauen reservierten Sitze leicht wegfallen, sollte das System, aus welchem Grund auch immer, kollabieren. Weil die Frauen vom Regime abhängig sind, könnte man behaupten, sie selbst fielen einer Bevormundung durch das NRM zum Opfer“ (Nordstoga Hanssen 2005: 6). Noch deutlicher sind die Feministinnen Amanda Gouws und Shireen Hassim in ihrem Urteil, wenn sie schreiben, dass Museveni mit der Einführung der reservierten Sitze für Frauen einen „verlässlichen Block“ an Unterstützerinnen der NRM-Regierung kreiert habe, zum Nachteil der Opposition: „In entscheidenden Momenten hat dieser abhängige Block weiblicher Abgeordneter still zugeschaut, wie Museveni die Opposition gegen das National Resistance Movement unterdrückt hat“ (Gouws und Hassim 2011: 5).

Auch mit der Wiedereinführung des Mehrparteiensystems im Jahr 2005 wurde – entgegen den Erwartungen einiger Abgeordneter – das Prinzip der reservierten Sitze für marginalisierte Gruppen der ugandischen Gesellschaft beibehalten. So setzt sich das gegenwärtige Parlament (Wahlen 2011) aus 238 direkt gewählten Abgeordneten der Wahlkreise zusammen; davon sind drei weiblich. Dazu kommen 112 reservierte Sitze für Vertreterinnen von Frauen, die auf Extralisten pro Distrikt



gewählt wurden, sowie 25 reservierte Sitze für Vertreter der Gruppen Jugend, Militär, Arbeiter und Behinderte.

Obwohl das umstrittene *Electoral College* seit der Verfassungsänderung von 2005 nicht mehr existiert, wird das ugandische sogenannte *Add-on-Quotensystem*<sup>5</sup> nach wie vor als defizitär beschrieben. So kommt die amerikanische Autorin Cristina Costantini nach einer Umfrage unter weiblichen Abgeordneten in Uganda zu dem Schluss: „Das System der ‚positiven Diskriminierung‘ hat vielen Frauen in Uganda die Möglichkeit eröffnet, bei Wahlen auf nationaler Ebene zu kandidieren, und darüber hinaus sichert es ihnen einen signifikanten Anteil der Stimmen im Parlament. Dennoch begrenzen Fehler in Entwurf und Umsetzung des Systems den Einfluss, den weibliche Politikerinnen im Vergleich zu ihren männlichen Kollegen ausüben können“ (Costantini 2009). Da die weiblichen Distriktabgeordneten finanziell und personell verhältnismäßig schlechter ausgestattet sind als die Wahlkreisabgeordneten, hat ihr Ansehen in der Bevölkerung gelitten. Costantini führt das unter anderem darauf zurück, dass die Wählerinnen und Wähler schlechteren Zugang zu den Distriktabgeordneten haben, da die Distrikte bei ähnlicher Personalausstattung wesentlich größer sind als die Wahlkreise. Auch die Finanzmittel, die Abgeordnete für Entwicklungsinitiativen in ihren Wahlkreisen erhalten, sind pro Kopf deutlich höher als die für die Repräsentantinnen der Distrikte. Neben der Tatsache, dass viele Politikerinnen in Uganda bisher zu wenig in der Lage waren, die Interessen der ugandischen Frauen unabhängig von Parteiinteressen zu vertreten, bewirkt die Ausgestaltung der Quote daher eine institutionelle Benachteiligung der weiblichen Distriktabgeordneten.

Dennoch hat die Quote in Uganda nicht nur vielen Frauen den Zugang zur Politik ermöglicht, sondern hatte nach Ansicht von Sylvia Tamale auch ein schrittweises Aufbrechen von Machtstrukturen zur Folge (Tamale 2004: 39), ein Prozess, der im günstigen Fall durch die Wiedereinführung des Mehrparteiensystems und die Demokratisierung des politischen Systems beschleunigt wird. Ein Zeichen dafür, dass sich die traditionell patriarchal und hierarchisch geprägten Institutionen Ugandas langsam verändern, ist die Wahl von Rebecca

Kadaga zur ersten Parlamentssprecherin des Landes (2011). Diese Wahl einer bekennenden Frauenrechtlerin wurde von Zivilgesellschaft und Opposition als Durchbruch für die Frauenbewegung gewertet. Die nächsten Jahre werden zeigen, ob diese Wahl auch eine gesellschaftliche Machtverschiebung für die Masse der ugandischen Frauen zur Folge haben wird.

### **Südafrika: Vormacht der Traditionalisten?**

Südafrikas Erfolgsgeschichte im Hinblick auf die politische Repräsentation von Frauen ist eng mit der Rolle von Frauen in der Antipartheidbewegung und im Befreiungskampf des ANC verknüpft. Das Engagement von Frauen gegen den Apartheidstaat, zum Beispiel bei der Organisation von Kampagnen und Massendemonstrationen gegen die rassistischen Passgesetze, hat ihre Position innerhalb des ANC im Laufe der Jahrzehnte gestärkt. Trotz interner Widerstände – Fragen der Geschlechtergerechtigkeit waren lange dem Kampf gegen die Rassentrennung untergeordnet – waren die ANC Women's League und die südafrikanische Frauenbewegung insgesamt während der Verhandlungen zu einer demokratischen Verfassung in der Durchsetzung ihrer politischen Forderungen außerordentlich erfolgreich.

Zwei Faktoren spielten für diese Verhandlungsstärke eine Rolle: Zum einen hatte die Women's League den Rückhalt der damaligen ANC-Führung auf nationaler Ebene, die deren Forderungen auch gegen Vertreter der weitaus konservativeren ANC-Basis unterstützte. Zum anderen bestand über die von der Women's League mitgegründete Women's National Coalition (WNC) eine enge Allianz zwischen ANC-Frauen und der Zivilgesellschaft. In der Women's National Coalition waren über 100 Frauenorganisationen vertreten; sie initiierte Debatten über die Benachteiligung und Diskriminierung von Frauen in Südafrika sowie über Instrumente, diese zu überwinden. „In dieser Zeit hat die ANC-Frauenliga ihr Verständnis der strukturellen und komplexen Natur der Geschlechterunterdrückung vertieft und die Notwendigkeit erkannt, dass spezielle Maßnahmen, wie positive Diskriminierung und Quotensysteme, eingeführt werden müssen“ (Myakayaka-Mazini 2004: 58).

Die breite Unterstützung der ANC-Frauen durch die Zivilgesellschaft und ihre fundierte inhaltliche Auseinandersetzung mit Genderfra-

<sup>5</sup> Dieser Begriff drückt aus, dass die Vertreterinnen der Frauen zusätzlich zu den Wahlkreisabgeordneten gewählt werden; es handelt sich also um eine Aufstockung der Anzahl der Abgeordneten.

gen machten sie zu einer politischen Kraft, die im Postapartheid-Südafrika nicht ignoriert werden konnte. Die Einführung einer 30-Prozent-Quote innerhalb des ANC vor den ersten freien Wahlen Südafrikas im Jahr 1994 ist ein Erfolg der südafrikanischen Frauen und hat die politische Landschaft des Landes nachhaltig verändert. Heute sind nicht nur 45 Prozent der Parlamentsabgeordneten des Landes weiblich, auch das südafrikanische Kabinett besteht zu 40 Prozent aus Frauen. Es existiert zudem eine ausgefeilte *National Gender Machinery* (NGM), bestehend aus unterschiedlichen Institutionen auf nationaler und regionaler Ebene.<sup>6</sup>

Fast 20 Jahre seit der Einführung der Quote und dem anschließenden Aufbau der NGM werden die Leistungen der ANC-Regierung für die Frauen Südafrikas allerdings von vielen Feministinnen negativ beurteilt. Während Politikerinnen in der Anfangszeit der jungen Demokratie wichtige Erfolge für Frauen erringen konnten, gelten die sogenannten *Femocrats*, also Feministinnen in der staatlichen Verwaltung, heute als weitgehend machtlos und abgekoppelt von den Lebensrealitäten der südafrikanischen Frauen. Diese Entwicklung lässt sich an der Rolle verdeutlichen, die das südafrikanische Parlament im Hinblick auf die Verbesserung der Situation von Frauen spielt und gespielt hat.

In den ersten Jahren der südafrikanischen Demokratie wurden vom sogenannten Joint Monitoring Committee on the Improvement of the Quality of Life and Status of Women (JMC), dem damals wichtigsten parlamentarischen Ausschuss für Genderfragen, entscheidende Gesetzesnovellen auf den Weg gebracht. Dazu zählt etwa das Gesetz gegen häusliche Gewalt (*Domestic Violence Act*) von 1998, das einen wichtigen Meilenstein im Kampf gegen die weit verbreitete geschlechterbasierte häusliche Gewalt darstellt, oder das Gesetz zur Anerkennung von traditionellen (nicht offiziell registrierten) Eheschließungen (*Recognition of Customary Marriages Act*), ebenfalls von 1998. Das JMC, geleitet von der bekannten südafrikanischen Genderaktivistin Pregs Govender, hat nicht nur in kurzer Zeit die rechtlichen Voraussetzungen zur

Eindämmung der Diskriminierung von Frauen verbessert, es hat außerdem in zahlreichen öffentlichen Anhörungen Frauen aus der Zivilgesellschaft und von der Graswurzelebene in seine Arbeit einbezogen, was der Arbeit der Politikerinnen einen starken Rückhalt verschaffte.

Diese Erfolgsgeschichte setzte sich jedoch in den folgenden Jahren nicht fort. Die zunehmend hierarchischen und zentralistischen Tendenzen innerhalb des ANC seit Beginn des neuen Jahrtausends hatten eine Schwächung des Parlaments zur Folge, wovon auch die mit Genderfragen befassten Ausschüsse betroffen waren. Nach dem Rückzug seiner charismatischen Ausschussvorsitzenden, die ihr Abgeordnetenmandat aus Protest gegen die Aidspolitik der Regierung Thabo Mbeki niedergelegt hatte, verlor insbesondere das JMC an politischer Durchsetzungskraft.

Heute kritisieren Feministinnen in Südafrika, dass es beispielsweise keine adäquate Reaktion von Parlament und Regierung auf die nach wie vor hohe Gewaltrate gegen Frauen im Land gibt. Die Frage etwa, warum es trotz fortschrittlicher Gesetzgebung im Bereich sexueller Gewalt nur in weniger als 10 Prozent der angezeigten Vergewaltigungen zu einer Verurteilung des Täters kommt, bleibt auf politischer Ebene weitgehend unbeantwortet. Ein gängiger Vorwurf lautet, das Parlament habe sich zu einem zahnlosen Tiger entwickelt, nehme seine Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive nicht ausreichend wahr und habe sich immer mehr von seinem emanzipatorischen Ursprung entfernt. Das schließt die Genderstrukturen innerhalb des Parlaments ein, die von Feministinnen als schwach, schlecht ausgestattet und mehr auf Parteiinteressen als auf die Interessen der Wählerinnen und Wähler ausgerichtet beschrieben werden (Vetten und Watson 2011).

Der Graben, der sich bereits während der Mbeki-Ära zwischen Frauenbewegung und ANC-Elite aufgetan hatte, wurde unter Präsident Jacob Zuma immer offenkundiger. Das Verhalten der ANC Women's League, die sich für Jacob Zuma als neuen Präsidenten des ANC und später des Landes aussprach, obwohl er Angeklagter in einem Vergewaltigungsprozess war und bekannt für diskriminierende Äußerungen gegen Frauen, zeigt den Grad der politischen Kooptation der „Staatsfeministinnen“ (*State Feminists*).

Das Beispiel Südafrika zeigt: In einem Kontext, in dem die Diskriminierung von Frauen ein weit verbreitetes gesellschaftliches Phänomen ist, kön-

<sup>6</sup> Dazu zählen die Commission for Gender Equality, die sogenannten Gender Focal Points in den Ministerien, ein 2009 eingeführtes Ministerium für Frauen, Kinder und Menschen mit Behinderung (vorher gab es das Office of the Status of Women im Präsidialamt und auf Provinzebene), einen Women's Caucus und eine Women's Empowerment Unit im Parlament sowie verschiedene parlamentarische Ausschüsse auf nationaler und regionaler Ebene.

nen selbst ausgefeilte Instrumente und Strategien zur Herstellung von mehr Geschlechtergerechtigkeit weitgehend wirkungslos werden, wenn bestimmte Voraussetzungen nicht oder nicht mehr gegeben sind.

In Südafrika hat sich mit der Machtübernahme Jacob Zumas nicht nur ein sogenannter „Traditionalist“ durchgesetzt, der den politischen Diskurs um das Thema Frauenrechte um Jahre zurückgeworfen hat, sondern durch Zumas personalpolitische Entscheidungen hat sich die Anzahl der strategischen Verbündeten der Frauenbewegung in den staatlichen Institutionen auch deutlich verringert. In Verbindung mit einer hierarchischen und zentralistischen politischen Kultur haben diese Entwicklungen dazu geführt, dass der Einfluss von Genderaktivistinnen in der südafrikanischen Politik immer weiter zurückgegangen ist.

### Erfolgsbedingungen der Quote

Die beiden Beispiele haben gezeigt, dass Frauenquoten in Afrika südlich der Sahara – wie auch in anderen Weltregionen – nicht *per se* zu einer echten Machtbeteiligung und Schaffung von Entscheidungsspielräumen von Frauen führen. Damit die Quote zu einem wirksamen geschlechterpolitischen Instrument werden kann, müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Ein gewisser Grad an politischer Mobilisierung von Frauen beziehungsweise Genderaktivistinnen (und -aktivisten) innerhalb der Zivilgesellschaft sowie an der Basis der Gesellschaft,
2. die Existenz von strategischen Verbündeten in der staatlichen Bürokratie beziehungsweise auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems und
3. eine demokratische Ordnung sowie weitgehend funktionsfähige politische Institutionen (vgl. Vetten und Watson 2011: 16).

Vor allem in autoritären oder semiautoritären Regimen, in denen das Parlament über geringen politischen Einfluss verfügt und die Zivilgesellschaft sich nicht frei entfalten kann, kann eine Genderquote *allein* nicht zu einer Veränderung gesellschaftlicher Machtverhältnisse führen.

In vielen Ländern Afrikas hat sich der gesellschaftliche Druck „von unten“ in den letzten Jahren jedoch deutlich erhöht. Die Forderung nach Chancengleichheit für die Geschlechter und nach Beendigung der Diskriminierung von Frauen und gesellschaftlichen Minderheiten bleibt längst nicht

mehr auf die Frauenorganisationen beschränkt, sondern ist Teil des politischen Mainstreams geworden. Dies gibt Anlass zu der Hoffnung, dass die Quote in immer mehr Ländern nicht nur den Zugang von Frauen in die Politik ermöglicht, sondern ihnen auch Handlungsspielräume für eine Stärkung der Rolle der Frau in der Gesellschaft eröffnet.

### Literatur

- Heinrich-Böll-Stiftung (2011), *Hajiya Najatu Muhammed in einem Videointerview*, online: <[www.gwi-boell.de/web/democracy-video-research-learning-engendering-political-leadership-africa-3380.html](http://www.gwi-boell.de/web/democracy-video-research-learning-engendering-political-leadership-africa-3380.html)> (21. Juni 2012).
- Costantini, Cristina (2009), *Misrepresentation: Flawed Affirmative Action in Uganda's National Parliament*, in: *Broad Recognition: A Feminist Magazine at Yale*, Dezember, online: <<http://broadrecognition.com/politics/misrepresentation-flawed-affirmative-action-in-uganda%E2%80%99s-national-parliament/>> (21. Juni 2012).
- Ekine, Sokari, und Emem Okon (2011), *Building Alliances in the Women's Movement: The Challenges of Feminist Mobilisation in Nigeria* (Conversation), in: Heinrich-Böll-Stiftung, *The Power to Participate: Building Feminist Political Influence in Africa*, Perspectives 2/2011, Kapstadt: Heinrich-Böll-Stiftung, 4-7.
- Gouws, Amanda, und Shireen Hassim (2011), *The Power to Change: Women's Participation and Representation in Africa*, Background Paper Prepared for HBS Engendering Leadership Project, Kapstadt: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Myakayaka-Mazini, Mavivi (2004), *Political Party Quotas in South Africa*, in: Julie Ballington (Hrsg.), *The Implementation of Quotas: African Experiences*, Johannesburg: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 58-60.
- Nordstoga Hanssen, Kari (2005), *Towards Multiparty System in Uganda: The Effect on Female Representation in Politics*, Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Tamale, Sylvia (2004), *Introducing Quotas: Discourse and Legal Reform in Uganda*, in: Julie Ballington (Hrsg.), *The Implementation of Quotas: African Experiences*, Johannesburg: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 38-45.
- Vetten, Lisa, und Joy Watson (2011), *Engendering the Parliamentary Agenda: Strategic Opportunity or Waste of Feminist Energy?*, GAP Policy brief #3, Kapstadt: TLA Centre.



## ■ Die Autorin

Dr. Antonie Katharina Nord ist Politikwissenschaftlerin und leitete von 2006 bis 2011 das Regionalbüro „Südliches Afrika“ der Heinrich-Böll-Stiftung in Kapstadt, Südafrika.

E-Mail: <Antonie.Nord@berlin.de>

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

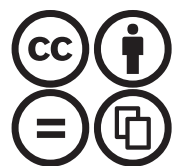
Im GIGA Forschungsschwerpunkt 3 „Sozioökonomische Herausforderungen in der Globalisierung“ untersucht Lena Giesbert, M.A., im Forschungsprojekt „Determinanten der Nachfrage nach Mikroversicherungen in Ghana“ (gefördert durch die DZ Bank-Stiftung) unter anderem, in welcher Weise der Abschluss von Mikro- und anderen Versicherungen von geschlechterspezifischen Determinanten beeinflusst wird.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Giesbert, Lena (2012), *Gender Difference in the Uptake of Life Microinsurance and Other Types of Insurance in Southern Ghana*, GIGA Working Papers (im Erscheinen), online: <[www.giga-hamburg.de/workingpapers](http://www.giga-hamburg.de/workingpapers)>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <[www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus)> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

Lektorat: Ellen Baumann; Kontakt: <[giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de)>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg



IMPRESSUM